

Constatations en bref de l'examen externe de la Section de l'évaluation du CRDI

Juillet 2010

Ce texte présente les principales constatations des rapports intitulés Report on the 2010 External Review of the IDRC Evaluation Unit, rédigé par Ailish Byrne, Ian C. Davies et A.K. Shiva Kumar, en collaboration avec Adriana Gouvêa, et Evaluation Unit Report 2005-2010, préparé par la Section de l'évaluation du CRDI, que l'on peut obtenir en s'adressant au Groupe des politiques et de la planification du CRDI.

1. Rôles de la Section de l'évaluation

La Section de l'évaluation privilégie les évaluations qui aident à promouvoir l'innovation et le changement social. Elle a recours à une démarche d'évaluation axée sur l'utilisation, laquelle permet de déterminer l'utilisation qui sera faite des constatations des évaluations par les utilisateurs visés. La Section de l'évaluation se caractérise par le fait que, d'une part, elle fournit des services au sein du CRDI et, d'autre part, elle finance des activités de recherche à l'extérieur du Centre.

Dans le cadre de son **rôle de prestation de services internes**, la Section offre un soutien technique et des activités de renforcement des capacités à la direction du CRDI et au personnel affecté aux programmes. Elle gère en outre les évaluations stratégiques et les examens externes des programmes du Centre. Enfin, elle donne des conseils techniques au personnel du CRDI, favorise l'apprentissage organisationnel et surveille la qualité des évaluations de projets qui sont conçues et dirigées par les programmes du Centre.

Pour ce qui est de son **rôle en matière de programmation**, la Section finance des évaluations, des activités de renforcement des capacités et des projets de recherche sur l'évaluation. Au cours de la période allant de 2005 à 2010, la Section s'est vu confier un budget de programme annuel variant entre 800 000 \$ et 1,4 million de dollars. De plus, depuis 2007, elle reçoit annuellement 100 000 \$ qu'elle affecte exclusivement au renforcement des capacités du personnel du CRDI.

La Stratégie d'évaluation 2005-2010 du CRDI attribue les quatre champs d'activités suivants à la Section :

- la réalisation des évaluations stratégiques des programmes du CRDI;
- le renforcement des capacités en évaluation du personnel de programme et des partenaires de recherche;
- la conception, l'adaptation et la mise à l'essai d'outils et de méthodes d'évaluation;
- le soutien à l'apprentissage organisationnel en vue de contribuer à l'efficacité des programmes.

2. Méthodologie

Deux rapports ont été produits dans le cadre de l'examen externe : un par la Section de l'évaluation, l'autre, par un comité d'examen externe composé de trois experts indépendants. Dans son rapport, la Section de l'évaluation décrit les grandes lignes de la Stratégie d'évaluation 2005-2010 du CRDI et son évolution, les principales constatations issues de la recherche et de l'évaluation, les incidences majeures des expériences qu'elle a réalisées et les enseignements importants qu'elle en a tirés. Dans l'autre rapport, les experts indépendants évaluent l'exécution de la Stratégie d'évaluation 2005-2010 du CRDI, la qualité du travail accompli par la Section et celle des recherches qu'elle a soutenues et, enfin, la pertinence, l'importance et la portée des incidences de ses activités. De plus, ils y cernent des questions importantes qu'ils soumettent à l'examen du Conseil des gouverneurs.

Le comité d'examen externe a réalisé des études de cas et recueilli des données qualitatives et quantitatives en procédant à un examen systématique de documents, portant notamment sur 31 projets, et en menant 37 entrevues semi-structurées auprès des principales parties prenantes concernées. Il a ensuite validé, par triangulation, la fiabilité de ses constatations, a regroupé celles-ci en fonction des questions abordées, les a analysées et, au besoin, les a évaluées par rapport aux critères énoncés dans son mandat d'évaluation. De plus, le comité s'est fondé sur les points de vue de spécialistes en la matière pour faire son évaluation globale et formuler ses principales observations.

3. Constatations de la recherche et de l'évaluation

Le rapport de la Section de l'évaluation met en relief six constatations qui portent sur des aspects ayant retenu l'attention en raison de leur caractère original ou novateur, de leur lien direct avec la Stratégie d'évaluation 2005-2010 et de l'importance des efforts et des fonds qui y ont été investis.

L'essor du champ de l'évaluation dans les pays de l'hémisphère Sud semble freiné par les faibles capacités locales en évaluation, les programmes restrictifs des bailleurs de fonds, le caractère fragmenté des efforts déployés par différents organismes et l'absence de voix au chapitre des citoyens. Le CRDI a rassemblé des professionnels de l'évaluation pour qu'ils aident à comprendre l'état de l'offre et de la demande en évaluation, ainsi que les possibilités et les défis qui existent dans ce domaine dans les régions où le CRDI exerce son action.

L'application de la **pensée complexe**, et notamment des concepts de non-linéarité et d'émergence, est considérée comme une approche utile en matière de conception et d'évaluation du développement et de la recherche pour le développement. Les évaluations ne doivent pas pénaliser automatiquement les programmes qui s'écartent de leurs plans de travail initiaux, l'atteinte des objectifs de départ n'étant pas toujours possible, ni même souhaitable. La preuve de l'attribution des résultats est difficile à établir dans des systèmes complexes; c'est pourquoi le personnel de programme doit veiller à bien documenter sa contribution aux incidences obtenues.

Les trois plus importantes **évaluations stratégiques** que la Section a réalisées ont porté respectivement sur le renforcement des capacités, l'influence sur les politiques et les réseaux. Le rapport de la Section indique que le soutien au renforcement des capacités vise beaucoup plus à renforcer les capacités des personnes que celles des organismes; or, les effets de ce soutien apporté à la base ne se fraieront pas un chemin jusqu'au sommet en l'absence d'interventions délibérées en ce sens. Les chercheurs devraient expliciter davantage leur intention d'exercer une influence sur les politiques et s'adapter aux contextes dynamiques de conception des politiques. Le CRDI a cerné des façons de soutenir les réseaux pour qu'ils demeurent efficaces, entre autres, en s'attachant à leur viabilité aux chapitres de leur durée de vie, de leurs ressources et de leur pertinence.

Les autres constatations de ce rapport portent sur la **cartographie des incidences**, la **justice transitoire** et la **reddition de comptes**. En ce qui concerne la cartographie des incidences, méthode qui permet de mesurer les changements dans les comportements, les actions et les relations des personnes ou des organisations, on considère qu'il s'agit d'une solution de rechange réaliste aux processus de planification, de suivi et d'évaluation. Par contre, le recours aux théories du changement dans le domaine de la justice transitoire, pour déterminer comment des sociétés peuvent parvenir à assumer un héritage de violations généralisées des droits de la personne, est une approche qui a besoin d'être explicitée et mise à l'essai dans le cadre d'une évaluation rigoureuse de nature participative, dont les constatations devront être validées à l'extérieur. Enfin, au chapitre de la reddition de comptes, on indique que la gestion du processus redditionnel est une source de tension pour les organismes de recherche, car les demandes des bailleurs de fonds et même, dans certains cas, celles des utilisateurs des résultats de la recherche, ne concordent pas toujours avec celles des bénéficiaires de subventions.

4. Constatations de l'examen

Le comité d'examen a tiré les conclusions suivantes : dans l'ensemble, la Section de l'évaluation a exécuté sa stratégie de façon cohérente et appropriée; elle a atteint un niveau de qualité acceptable tant dans son travail que dans le soutien qu'elle a accordé à la recherche; elle a fourni de l'information importante, pertinente et valable sur les incidences.

Le comité a constaté qu'un très grand nombre de partenaires, de bénéficiaires de subventions et d'évaluateurs tant dans le milieu de la recherche pour le développement que dans celui de l'évaluation reconnaissent l'importance et le caractère unique de la Section de l'évaluation et de son travail. Il estime en outre que la Section a contribué de façon positive et soutenue à l'image et à la réputation dont jouit le CRDI auprès du public, tant pour ce qui est du soutien que le Centre accorde à la recherche pour le développement que pour son efficacité organisationnelle et la qualité de sa gouvernance.

4.1 Exécution de la stratégie d'évaluation

Le comité d'examen a constaté que la Section de l'évaluation avait exécuté de manière cohérente la stratégie prévue et que ses processus de prise de décisions stratégiques étaient systématiques et rigoureux. Le principal changement observé par rapport à la stratégie antérieure, qui visait la période allant de 2000 à 2005, réside dans le fait que la

Section a davantage axé ses efforts sur l'essor de la pensée évaluative, afin que celle-ci devienne une pierre angulaire du Centre. Elle a progressivement modifié son approche en matière de renforcement des capacités, en délaissant la formation directe en évaluation pour s'attacher à trouver et à appuyer des praticiens de l'évaluation qui étaient déjà actifs dans les pays du Sud. Elle s'est efforcée de créer des réseaux et des communautés d'apprentissage virtuelles en ayant recours à une démarche réfléchie et efficace. Le comité d'examen a également souligné la conception, par la Section, d'outils et de méthodes permettant de résoudre des problèmes complexes en matière d'évaluation, ainsi que sa contribution à de grands débats sur différents aspects de la mesure des impacts qui ont eu lieu dans le milieu international de l'évaluation et au cours desquels elle a fait connaître les résultats de ses recherches.

La Section a bien rempli les rôles qu'elle s'était fixés : contribuer à la reddition de comptes, par le CRDI, en ce qui concerne la gestion des fonds publics, élaborer des outils et des méthodes qui répondent aux besoins du personnel du Centre et des bénéficiaires de subventions et favoriser l'apprentissage et le développement organisationnels par le truchement de l'évaluation. Les évaluations stratégiques ont été jugées intéressantes et utiles par le personnel de programme et par la direction du CRDI. Au chapitre de la reddition de comptes, le comité d'examen a observé une divergence de points de vue au Centre quant à la nature du rôle que la Section devrait jouer et aux attentes s'y rattachant. Le comité considère que la fourniture interne de l'information redditionnelle est d'abord et avant tout une responsabilité de la direction.

Le comité d'examen estime qu'à l'avenir, la Section devra mettre davantage l'accent sur sa capacité de faire connaître efficacement au personnel du CRDI et aux parties prenantes de l'extérieur la vaste portée, la nature changeante et le caractère novateur de son travail. Elle devra certes s'efforcer de concilier le mieux possible son rôle de prestation de services internes avec le rôle qu'elle joue en matière de programmation, mais elle sera tributaire pour ce faire de la capacité du CRDI de continuer de lui offrir le milieu intellectuel, créatif et riche en ressources qui sert de fondement à bon nombre de ses réalisations.

4.2 Qualité du travail

La Section de l'évaluation n'hésite pas à faire appel à un large éventail d'approches et de méthodes, en particulier celles qui s'inspirent de la pensée complexe et du changement non linéaire, tout en privilégiant le renforcement des capacités, l'épanouissement de la pensée évaluative et l'essor du champ de l'évaluation. La richesse et la qualité des publications et des ressources produites par la Section ont été confirmées au moyen d'un examen approfondi des documents et d'entrevues menées auprès des principales parties prenantes concernées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du CRDI.

Rôle de prestation de services internes : le personnel de programme accorde de l'importance à l'expertise que possède la Section aux chapitres de l'élaboration de concepts et d'approches, du choix de spécialistes externes, de l'élaboration de mandats et de l'exercice du contrôle de la qualité. Le passage aux rapports de fin de projet dynamiques (RFPd) est fort apprécié; toutefois, certains répondants ont exprimé des

réserves, se demandant ce qui se produisait entre les différentes étapes des RFPd et si ces derniers permettaient réellement de favoriser la pensée évaluative. Par ailleurs, on a louangé la grande capacité de réflexion et la profonde expertise démontrées par la Section dans le cadre de la planification et de l'animation du Forum annuel sur l'apprentissage, activité destinée à favoriser la mise en commun des données émanant des RFPd. Cependant, le comité d'examen a relevé des divergences d'opinions quant à l'utilité de cette activité, la formule consistant à alterner entre la tenue d'un seul forum pour l'ensemble du CRDI une année et l'organisation de forums à l'échelle des programmes l'année suivante. Un certain nombre de répondants ont affirmé que les forums destinés à tout le Centre étaient plus utiles.

Le comité d'examen a observé une nette amélioration, de 2005 à 2009, de la présentation et de la qualité générales des rapports annuels sur l'évaluation. À son avis, ces rapports sont utiles parce qu'ils aident la Section à définir ses futures orientations et à planifier ses activités en conséquence.

L'exécution simultanée de plusieurs examens externes exige un important investissement en temps de la part de la Section, ce qui explique pourquoi son personnel est tantôt très disponible, tantôt trop occupé pour traiter d'autres aspects des services internes.

La mise en oeuvre, en 2005, du Cadre d'évaluation intégré visait à répondre à une question que se posait le Conseil des gouverneurs : dans quelle mesure et avec quel degré d'efficacité le CRDI parvient-il à remplir sa mission ? Ce cadre a reçu un accueil mitigé et a été abandonné en 2009, la direction n'ayant pas jugé utile de le conserver en raison de ses résultats peu concluants.

Rôle en matière de programmation : les publications et les ressources produites par la Section de l'évaluation ont été qualifiées d'exceptionnelles. Les constatations des évaluations stratégiques ont fait l'objet d'observations particulièrement élogieuses, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du CRDI. La Section s'emploie consciemment à inclure les acquis de l'expérience des acteurs des pays du Sud dans ses activités, ses écrits et ses priorités. Les possibilités de formation qu'elle offre à ces derniers et l'aide financière qu'elle leur accorde pour leur permettre de participer à des rencontres régionales et internationales sont deux formes de soutien très appréciées. La Section s'efforce continuellement de mettre au point des outils et méthodes d'évaluation novateurs, et elle est reconnue comme un chef de file mondial à cet égard. La cartographie des incidences demeure la méthode la plus connue et la plus étroitement associée à la Section. La communauté d'apprentissage en ligne est en pleine expansion, de même que la formation, et le nombre d'études de cas exécutées ne cesse d'augmenter. La cartographie des incidences ne représente toutefois qu'une partie du travail de la Section, ce qui fait ressortir à quel point il peut être difficile de communiquer de manière efficace tout ce qu'elle fait.

4.3 Incidences

Le rapport de la Section de l'évaluation fait ressortir les cinq incidences principales suivantes :

- les évaluations sont délibérément axées sur l'utilisation, et les constatations qui en émanent sont utilisées dans le cadre de la prise de décisions;
- à l'évidence, le personnel utilise la pensée évaluative et appuie résolument l'apprentissage organisationnel;
- les efforts visant à faire connaître et à faire adopter la cartographie des incidences par un nombre de plus en plus grand d'utilisateurs et à en transférer la responsabilité sont fructueux;
- des chercheurs des pays du Sud mettent en oeuvre des pratiques d'évaluation et exécutent des recherches visant à combler les lacunes existant sur le plan des connaissances en évaluation et à relever les défis que pose le développement dans certains contextes particuliers;
- le concept de l'évaluation axée sur l'utilisation est davantage accepté dans l'ensemble du milieu international de l'évaluation du développement.

Le comité d'examen a jugé que la contribution de la Section à ces incidences avait été importante, en particulier au vu des ressources humaines et financières limitées dont elle dispose et du contexte complexe et dynamique dans lequel elle effectue son travail. Il est arrivé aux conclusions qui suivent au sujet de ces incidences.

Utilisation de l'évaluation : le comité d'examen a confirmé que les évaluations étaient utilisées à de multiples niveaux d'intervention au CRDI et que les évaluations stratégiques élaborées par la Section étaient utiles. Il a en outre relevé des exemples démontrant l'adoption de la démarche d'évaluation axée sur l'utilisation au sein du système d'évaluation décentralisé du Centre. La Section a exercé une grande influence au sein du CRDI, en particulier auprès de la direction, pour que l'on intègre les résultats des évaluations dans les processus décisionnels du Centre. Le comité d'examen a toutefois précisé qu'il était difficile de déterminer dans quelle mesure l'utilisation de l'évaluation s'était intensifiée et était devenue davantage partie intégrante du mode de fonctionnement du CRDI au cours des cinq dernières années. Il a par ailleurs établi que les incidences obtenues au chapitre du renforcement des pratiques d'évaluation des bénéficiaires de subventions étaient plus ou moins concluantes.

Pensée évaluative : le personnel du CRDI souscrit pleinement à la pensée évaluative et à l'apprentissage organisationnel. Les personnes interrogées ont dit considérer comme un trait distinctif du CRDI le niveau élevé des connaissances et de l'expertise de son personnel en matière d'évaluation. Dans le rapport de la Section de l'évaluation, on attribue en partie l'efficacité des programmes à l'essor de la pensée évaluative. Le comité d'examen a toutefois jugé que les définitions et les données probantes dont il disposait ne lui permettaient pas de tirer une telle conclusion.

Cartographie des incidences : la Section de l'évaluation s'est activement employée à élaborer des outils et des méthodes appropriés pour l'évaluation de la recherche au service du développement. Elle a produit plusieurs publications et études de cas pour

mettre en évidence les progrès méthodologiques importants réalisés. L'attention qu'elle a accordée à la diffusion de la cartographie des incidences et au transfert des responsabilités à cet égard a eu pour effet d'en intensifier l'utilisation au sein du CRDI et d'autres organismes. Bien que la cartographie des incidences ne constitue plus une priorité pour la Section, le déploiement et l'adoption de cette méthode se poursuivent par le truchement d'une communauté virtuelle de praticiens, qui rassemble des universitaires, des ONG, des organismes internationaux et des évaluateurs indépendants (www.outcomemapping.ca). Ces dernières années, la Section de l'évaluation a conçu des méthodologies avant-gardistes, mais elle a pourtant beaucoup de mal à les faire connaître étant donné que l'on associe d'abord et avant tout le CRDI à la cartographie des incidences.

Essor du champ de l'évaluation : le comité d'examen estime que la Section de l'évaluation s'impose comme un acteur important et innovateur par sa contribution à l'essor du champ de l'évaluation dans les pays du Sud. Bon nombre des personnes interrogées ont dit apprécier le rôle que la Section joue à cette fin, l'ayant souvent qualifié de respectueux, discret et déterminant. Les interventions qu'elle a faites à ce chapitre en Asie du Sud, en s'efforçant de tirer parti de nouvelles possibilités qui se sont présentées dans la région ces dernières années, sont particulièrement dignes de mention.

Milieu de l'évaluation : le travail accompli par la Section de l'évaluation au cours des cinq dernières années a été utile au milieu de l'évaluation en général, car il a contribué à faire accepter le concept de l'évaluation axée sur l'utilisation et à promouvoir le recours à cette démarche dans l'ensemble du milieu international de l'évaluation du développement. Grâce à ses efforts, la Section a grandement affermi la réputation du CRDI non seulement dans le milieu de l'évaluation, mais également dans celui, plus large, de la recherche pour le développement. Il lui faudrait toutefois effectuer un suivi systématique des changements qui surviennent au fil des ans afin de pouvoir cerner avec plus de précision ses contributions. Enfin, la Section aide également à rehausser le rôle et le positionnement des évaluateurs des pays du Sud qui travaillent à l'évaluation de la recherche pour le développement. Le comité d'examen a conclu que la Section de l'évaluation avait effectivement exercé, comme elle l'affirme dans son rapport, une influence sur les systèmes d'évaluation et le mode de pensée des bailleurs de fonds.

5. Questions à examiner

Le comité d'examen a cerné deux grandes questions qui doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi : la première à trait à l'approche du CRDI en matière de reddition de comptes, et la seconde, à la nature du travail que la Section de l'évaluation est appelée à effectuer en matière de recherche et de développement.

En ce qui concerne la première question, le comité d'examen a conclu que la fonction de « gestion des fonds publics » pourrait être améliorée si l'on définissait plus clairement l'approche du CRDI en matière de reddition de comptes. À son avis, la haute direction et le Conseil des gouverneurs perçoivent l'obligation de rendre des comptes sous deux angles différents, quoique connexes :

- d'une part, on estime que le but de la reddition de comptes est de s'assurer que tout est conforme (c'est-à-dire de vérifier si les programmes et les activités du CRDI cadrent bien avec sa mission et ses valeurs, si les politiques et procédures en vigueur sont respectées, si les risques sont bien cernés et gérés et s'ils font l'objet de mesures d'atténuation appropriées, si le Conseil des gouverneurs obtient l'information dont il a besoin pour avoir l'assurance que tout va bien et pour s'acquitter de ses obligations en matière de diligence raisonnable). De l'avis du comité d'examen, la reddition de comptes aux fins de fournir de telles assurances est une responsabilité qui relève davantage des fonctions de contrôle et de vérification internes du CRDI que de la Section de l'évaluation;
- d'autre part, on considère que la reddition de comptes doit servir à l'apprentissage et au développement organisationnels (c'est-à-dire à déterminer comment les programmes, les stratégies et les politiques contribuent à la réalisation de la mission du CRDI et de quelles façons le CRDI peut s'améliorer et accomplir des progrès). Le comité d'examen estime que cette fonction concorde tout à fait avec le rôle dévolu à la Section de l'évaluation en matière d'apprentissage et de développement organisationnels. La responsabilité de fournir l'information évaluative nécessaire à l'apprentissage incombe à la direction dans le cas de l'apprentissage ayant trait aux programmes (avec le concours de la Section) et à la Section de l'évaluation s'agissant de l'apprentissage stratégique et organisationnel.

En ce qui concerne la deuxième question, le comité d'examen est d'avis que le CRDI fait face à un défi particulier : il doit faire en sorte que l'appui accordé à la Section de l'évaluation au sein de l'organisme permette à celle-ci de disposer de l'espace et de la liberté d'action dont elle a besoin pour innover et prendre les risques associés à l'élaboration de nouveaux outils et méthodes d'évaluation, tout en remplissant efficacement ses rôles de prestation de services internes et de programmation.

La conception actuelle de l'obligation de rendre des comptes à la population impose aux organismes tels que le CRDI d'énormes restrictions en matière de présentation de rapports, les obligeant notamment à adopter une approche simpliste : établir des liens entre les fonds accordés et les « résultats » obtenus. Même s'il y a *effectivement* des résultats que l'on peut attribuer aux activités de la Section, il est difficile de satisfaire à cette exigence, car les initiatives que le CRDI finance dans le but de renforcer, de façon durable, les capacités de recherche nécessitent que l'on se concentre sur le processus, tout en exigeant de la persévérance, de la patience et un engagement à long terme. Le comité d'examen estime que l'approche actuelle en matière de reddition de comptes demeure, dans le meilleur des cas, une tentative bien intentionnée, mais limitée, de saisir toute la complexité des interactions et interventions humaines.

Le comité d'examen a constaté que la Section de l'évaluation du CRDI avait joué un rôle de premier plan dans la recherche de solutions visant à résoudre cette question cruciale et qu'aucune autre organisation internationale d'importance n'avait sans doute apporté une contribution aussi notable que la sienne. La Section fait oeuvre de pionnier tant par son

soutien à la mise au point de pratiques de gestion du rendement et de reddition de comptes que par son travail en évaluation de la recherche et du développement. Le caractère novateur de son travail de même que son approche globale, souple, adaptée et axée sur les processus expliquent pourquoi elle a aussi bien réussi à favoriser l'épanouissement de la culture de l'évaluation au CRDI et pourquoi elle est reconnue mondialement pour la qualité et l'utilité de ses activités d'évaluation.

De l'avis du comité d'examen, le danger qui guette maintenant la Section, c'est qu'elle soit « victime de son succès ». Elle est appelée à répondre à un volume de demandes de plus en plus élevé provenant du personnel et des partenaires du CRDI, des bénéficiaires de subventions et de l'ensemble du milieu de l'évaluation. Si le CRDI n'intervient pas de façon claire et structurée pour atténuer ces pressions, celles-ci pourraient restreindre progressivement l'espace de recherche et la liberté intellectuelle qui ont permis à la Section de cultiver et de produire des activités avant-gardistes qui contribuent de manière tellement efficace à la réalisation de la mission du CRDI.